RESOLUCIÓN 383/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	888/2023 y 942/2023 (acumuladas)
Persona reclamante	xxxxxxx
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Gérgal
Artículos	18.1.c) y e) LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 21 de noviembre de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. De los documentos obrantes en el expediente, se desprende que la persona reclamante presentó el 10 de noviembre de 2023 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Dado que se desconocen la Resoluciones de Alcaldía 2022 y parte de 2023, y al objeto de conocer el contenido de las mismas, previo conocimiento de su número de orden y fecha, es preciso que pueda acceder al Libro de control de las Resoluciones de Alcaldía"*

2. La entidad reclamada contestó la petición mediante Resolución de 20 de noviembre de 2023 —Resolución 332/2023—, de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gergal, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *"¿Y en cuanto a los datos de carácter personal? Pues también podrá limitarse o denegarse el acceso si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a*

la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley. Estos datos tampoco son muy frecuentes en el día a día local, pero si es cierto que una resolución de alcaldía otorgando una ayuda social pudiera tener de fondo una necesidad sanitaria, con lo cual debiera solicitarse autorización expresa del titular antes de mostrar el contenido del decreto.

Un libro de resoluciones de Alcaldía contiene cientos de actos administrativos que afectan a toda la población del municipio, con lo cual, puede ser libre. sino que debe estar condicionada a una solicitud concreta de un acto concreto. en el cual se estudie si su demostración vulnera los preceptos dg la Lev Orqánica de Protección de Datos afectando a derechos de terceros.

SEGUNDO. Nos encontramos por un lado con la obligación legal de publicar el contenido de las Resoluciones del Alcalde y concejales delegados (art° 229 ROFEL), pero al mismo tiempo debemos asegurar el derecho fundamental a la protección de datos personales. El principio de publicidad está sometido a límites, y no puede entenderse de manera absoluta, y es más, la obligación de la Corporación es dar publicidad resumida.

¿Qué implica la publicidad resumida? Pues como no se establece un contenido mínimo, la recomendación de la doctrina es que sea el mínimo necesario para saber de la existencia de un acuerdo, pero sin entrar en detalles.

Se aconseja eliminar del mismo aquellos datos de carácter personal que no sean adecuados, pertinentes y resulten excesivos con la finalidad de ofrecer una información "genérica" a los vecinos, y desde luego en ningún caso deben contener datos de carácter personal sensibles (categorías especiales de datos conforme al art. 9 Reglamento General de la Ley de Protección de Datos).

TERCERO. En el Libro de resoluciones se encuentran datos de terceros que merecen protección, si bien, no es óbice para, que soliciten resoluciones concretas relacionadas con alguna materia en particular y que éstas se puedan mostrar tras la supresión de datos personales.

CUARTO. Denegar el acceso a la información descrita en los antecedentes, obrante en el Libro de Resoluciones de la Alcaldía, debido a los siguientes motivos:

"Artículo 18.1 Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno: Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes

"c) relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

"e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

"Art. 9 de la Ley 1/2014, de Transparencia de Andalucía:

"c) Realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición".

Tercero. Sobre la reclamación presentada

1. En la reclamación presentada el 21 de noviembre de 2023 —expediente 888/23—, se indica, en lo que ahora interesa:

> *"Que se tenga por interpuesta esta reclamación, previa a la vía jurisdiccional contencioso-administrativo, y previos los trámites legales, se dicte resolución por la que se acuerde disponer de la información contenida en las Resoluciones de Alcaldía, sin vulnerar lo establecido en la normativa sobre Protección de Datos de Carácter Personal, de conformidad con lo expuesto".*

2. El 22 de noviembre de 2023, la persona interesada presenta alegaciones adicionales.

3. El 12 de diciembre de 2023, la persona interesada presenta nueva reclamación —expediente 942/2023—. Mediante oficio de 22 de diciembre de 2023, el Consejo solicita subsanación de la reclamación en orden a concretar la solicitud objeto de su reclamación. La persona reclamante presentó alegaciones el 29 de diciembre de 2023, remitiendo la Resolución de 20 de noviembre de 2023 —Resolución 332/2023—, de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gergal. Por lo tanto, el objeto de esta reclamación resulta idéntico al del expediente 888/23.

4. El 23 de enero de 2024, la persona reclamante presenta diversa documentación ante este Consejo al expediente 888/2023.

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. En relación al expediente 888/2023, el 5 de diciembre de 2023, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación —consta la recepción de dicha comunicación el 3 de enero de 2024—. El 5 de diciembre de 2023, la solicitud fue comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. En relación al expediente 942/2023, el 17 de enero de 2024, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. En idéntica fecha la solicitud fue comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

3. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de expediente y alegaciones.

4. El 15 de febrero de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de la reclamación 888/2023 en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

En la misma fecha dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante.

5. El 7 de marzo de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de la reclamación 942/2023 en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

En la misma fecha dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante.

6. Consta en el expediente Acuerdo de acumulación de los procedimientos derivados de las reclamaciones 888/23 y 942/23, por su identidad sustancial e íntima conexión.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida mediante Resolución del 20 de noviembre de 2023, y las reclamaciones fueron presentadas el 21 de noviembre de 2023 y 12 de diciembre de 2023, por lo que han sido presentadas en plazo conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Sobre la falta de respuesta de la entidad reclamada al requerimiento del Consejo.

La entidad reclamada no ha contestado al requerimiento de informe y expediente desde que le fue solicitado por este Consejo. A este respecto, resulta oportuno recordar que la falta de colaboración en la tramitación de la reclamación puede igualmente resultar constitutiva de infracción, según prevé el citado régimen sancionador.

De conformidad con lo establecido en el artículo 28 LTPA, *"el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia y por lo previsto en esta Ley"*. Por otra parte, conforme al artículo 24.3 LTAIBG la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos a la norma reguladora del procedimiento administrativo común. Con base en ese marco normativo, este Consejo, una vez que tiene entrada la reclamación, procede a solicitar al órgano reclamado de la información el expediente derivado de la solicitud de información, que esencialmente se refiere a la propia solicitud de información y cuantas actuaciones se deriven de la misma; es decir, fecha en la que tuvo entrada su solicitud en el órgano, trámites de alegaciones concedidos ex 19.3 LTAIBG a personas que puedan resultar afectadas, contestación de los interesados, emisión de informes al respecto, acuerdos de ampliación de plazo, resolución acordada y fecha de notificación y cuantos otros trámites sean acordados durante el procedimiento de resolución. Igualmente se solicita al órgano un informe y cuantos antecedentes, información o alegaciones consideren oportuno para la resolución de la reclamación.

Esta solicitud se realiza no sólo por estar regulado expresamente para la resolución de las reclamaciones, sino porque se considera preciso para que este Consejo disponga de los elementos de juicio necesarios y conozca la posición del órgano ante las alegaciones vertidas en la reclamación. Por tal razón, no resulta casual que el artículo 52.2.c) LTPA disponga como infracción grave en la que pueden incurrir las autoridades, directivos y personal de los órganos reclamados *"[l]a falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía".*

En el caso que nos ocupa, y como se refleja en los antecedentes, fue solicitada a la entidad reclamante la citada documentación e informe y, hasta la fecha, no consta que haya tenido entrada en este Consejo.

Comoquiera que sea, conforme a lo previsto en el artículo 80.3, puesto en relación con el artículo 22.1.d), ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones en orden a resolver la reclamación interpuesta.

Cuarto. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el

supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..."* (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Quinto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *" acceder al Libro de control de las Resoluciones de Alcaldía* [anualidades 2022 y parte del 2023]"

Lo solicitado es *"información Pública",* al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Los libros de resoluciones de la alcaldía están regulados en el artículo 200 ROF. Y en el caso de Andalucía, por el Decreto 39/2017, de 1 de marzo, sobre libros de actas de órganos colegiados y de resoluciones de la presidencia de de las entidades locales andaluzas, así como sobre registros de entrada y salida de documentos. Concretamente, indica su artículo 1:

> *"1. Los libros de actas de los acuerdos de los órganos colegiados de las entidades locales andaluzas, así como los de las resoluciones de la presidencia de las mismas, podrán estar en soporte electrónico o en soporte papel, siendo preferente el soporte electrónico.*
>
> *Un libro de actas o de resoluciones en soporte electrónico será una aplicación informática en la que estén contenidas dichas actas y resoluciones, y en soporte papel será el conjunto de hojas en formato papel que las contengan, garantizándose en ambos soportes su veracidad, autenticidad e integridad.*
>
> *2. De conformidad con lo previsto en el artículo 52 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril , tanto en soporte electrónico como papel los libros de actas de acuerdos de los órganos colegiados deberán estar compuestos de hojas debidamente foliadas y llevar, en cada una de ellas, la rúbrica de la presidencia y el sello de la corporación. Dichas exigencias también serán de aplicación a los libros de resoluciones de la presidencia.*

Asimismo, ambos libros se regirán por lo dispuesto en los reglamentos locales sin que, en ningún caso, sea exigible papel timbrado del Estado o papel numerado de la Comunidad Autónoma.

3. En todo caso, se garantizarán las exigencias establecidas en la legislación sobre acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos, de protección de datos y de transparencia y acceso a la información pública.

A su vez, el artículo 196 establece que:

"1. Los acuerdos que adopten el Pleno y la Comisión de Gobierno, cuando tengan carácter decisorio, se publican y notifican en la forma prevista por la Ley. Iguales requisitos serán de aplicación a las Resoluciones del Alcalde o Presidente de la Corporación y miembros de ella que ostenten delegación"

Considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública y que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada, conviene analizar las causas de inadmisión invocadas en la resolución por la que inadmite la petición de información pública.

2. La primera de las causas de inadmisión alegada es la establecida en el artículo 18.1.c LTAIBG —*"c) relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración* —.

Pues bien, como viene sosteniendo este Consejo de forma constante en nuestras decisiones (baste citar las Resoluciones 64/2016, FJ 3º; 75/2016, FJ 3º; 136/2016, FJ 3º; 8/2017, FJ 3º; 133/2018, FJ 3º; 14/2020, FJ 3º), al determinar el alcance del concepto "*acción de reelaboración*" empleado por dicho art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

1º) "La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información".

2º) "La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario".

3º) Hay reelaboración "cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba… [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información".

4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una "acción de reelaboración" cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud "carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada".

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, conviene especialmente destacar —en línea con el citado Criterio Interpretativo 7/2015— que la noción de "reelaboración" no implica "*la mera agregación o suma de datos […], ni tampoco equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante*" .

Esta interpretación coincide que han partido de las líneas directrices marcadas por el Tribunal Supremo en la arriba citada Sentencia nº 1547/2017; a saber, que *"[cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y,*

*en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013" (*Fundamento de Derecho Cuarto)*;* y que no puede considerarse reelaboración la "*mera suma*" de los datos objeto de la solicitud *(vid., por ejemplo, la Resolución 85/2018, FJ 3º).*

Relacionado con esta cuestión, este Consejo ha venido afirmando la necesidad de que el órgano realice un esfuerzo razonable en la localización de la información (FJ 3º de la Resolución 37/2016) :

> *"[…] la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar "publicidad pasiva", y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6 c) LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los "contenidos o documentos" que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su "formato o soporte" [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos."*

A la vista del contenido del expediente, este Consejo considera que la entidad reclamada no aplicó correctamente la causa de inadmisión al no justificar ninguno de los anteriores extremos, ya que el Ayuntamiento se ha limitado exclusivamente a invocar el precepto en la resolución.

3. En segundo lugar la entidad reclamada resuelve inadmitir la solicitud de información aplicando la causa prevista en la letra e) del artículo 18.1.e) LTAIBG, que permite inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean "*manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*" . No queda claro si la entidad reclamada invoca dicha causa de inadmisión por el carácter repetitivo o bien por el carácter abusivo de la solicitud de información.

En lo concerniente al carácter repetitivo, desde la Resolución 37/2016 este Consejo viene sosteniendo unas pautas delimitadoras de este concepto que ahora hemos de recordar. Según se apuntó en su FJ 5º, "*a la hora de enjuiciar si las solicitudes reúnen tal condición (de reiterativas) es preciso tomar en consideración y valorar los siguientes criterios: un criterio subjetivo, puesto que la petición de información debe ser formulada por el mismo solicitante y ha de ser dirigida al mismo sujeto obligado al cumplimiento de la legislación de transparencia; un criterio objetivo, ya que la solicitud ha de ser idéntica o sustancialmente similar a otra formulada con anterioridad; un criterio cronológico, toda vez que el tiempo transcurrido entre la contestación dada a la previa petición de información y la nueva solicitud puede ser relevante desde el punto de vista de la actualización de la información, decayendo el carácter repetitivo de la misma; y, por último, para que pueda apreciarse el carácter manifiestamente reiterativo de una solicitud, es necesario que la formulada con anterioridad haya generado una respuesta expresa de la entidad a la que se pide la información (sea o no denegatoria), o, en caso de silencio, que el solicitante haya reclamado contra la resolución presunta y se haya resuelto la reclamación por este Consejo o por la jurisdicción contencioso-administrativa*" (asimismo, entre otras muchas, Resolución 53/2017, FJ 3º).

Para que pueda entenderse aplicable este concreto motivo de inadmisión, es preciso que la Administración que la invoque aporte un adecuado término de comparación que permita constatar

dicho carácter repetitivo; esto es, ha de identificar la anterior solicitud que considera “idéntica o sustancialmente similar” a la que es objeto de examen”.

Pues bien, los anteriores requisitos no se ven satisfechos en el presente caso, ya que la entidad reclamada no hace alusión a ningún expediente con el que supuestamente solicite información similar. Al igual que se destacaba en el punto anterior, la mera invocación de un precepto en la resolución no puede amparar la denegación del derecho de acceso de la persona ahora recurrente.

4. En lo que concierne a la abusividad de una petición de información pública, este Consejo se ha pronunciado sobre la aplicación de esta causa de inadmisión en reiteradas ocasiones. Esta doctrina ha tenido en consideración el contenido del citado Criterio Interpretativo 3/2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que requiere para la aplicación de esta causa dos circunstancias:

a) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho.

b) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Seguidamente, el Criterio Interpretativo especifica que podrán entenderse como abusivas las solicitudes en las que se dé alguno de estos elementos:

- Con carácter general, si puede incluirse en el concepto de abuso del derecho del artículo 7.2 del Código Civil.

- Cuando de atenderse, requeriría un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de tercera personas.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Igualmente, el Criterio considera que la solicitud estará justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Y en los supuestos en que la abusividad puede derivar del volumen de la información solicitada, hemos concretado que la entidad debe acreditar haber cumplido dos requisitos, tal y como se indica en la Resolución 149/2023 (F.J. 4º):

> *“Pues bien, partiendo del carácter excepcional que tiene la consideración de una solicitud como abusiva dada la regla general del libre acceso a la información pública, la*

consideración como abusiva en los supuestos de peticiones de información voluminosa o difíciles se sujeta a la observancia de los siguientes requisitos.

En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Motivación explícita de la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición, en el bien entendido de que un cuantioso número no predetermina necesariamente una desmesurada carga de trabajo, ya que ésta depende asimismo de la dedicación que precise un adecuado examen de los mismos.

Asimismo, cabe ponderar a este respecto el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.

Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el arriba transcrito artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión a limine de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión a la persona interesada a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado."

Pues bien, en este caso no podemos obviar que la obtención de la información solicitada supondría un importante esfuerzo para la entidad reclamada, tal y como indicaba en la Resolución ("*Un libro de resoluciones de Alcaldía contiene cientos de actos administrativos que afectan a toda la población del municipio…").* Si bien no se ha indicado un número determinado de resoluciones, es más que previsible que se trata de un número elevado, dado el período temporal del que se solicita la información. Y es que como bien indica, se debería analizar y valorar en cada caso si es necesaria la supresión de determinada información, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 14 y 15 LTAIBG.

Pero tampoco podemos obviar que la entidad reclamada no ha requerido a la persona solicitante que concrete el objeto de la petición, tal y como se exige para la aplicación de la causa de inadmisión.

Por ello, este Consejo considera que la entidad deberá retrotraer el procedimiento al momento procedimental en el que debió requerir la subsanación de la solicitud inicial, a los efectos del artículo 19.2 LTAIBG. De esta manera, la persona solicitante podrá delimitar con mayor precisión el objeto de su petición para que no sea calificada como abusiva; y la entidad reclamada facilitará, una vez subsanada la petición, la información que pueda localizar sin que suponga un esfuerzo irrazonable. Y en el caso de que no se concrete la petición o bien la concreción sea insuficiente, la entidad podrá inadmitir la solicitud por entender que es abusiva.

En un sentido similar, se ha pronunciado el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 10 de Sevilla, en Sentencia 136/2023, de 18 de septiembre, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Osuna frente a la Resolución 664/2021 de este Consejo, en la que se indica expresamente:

"(…)La información que se solicitaba es ciertamente extensa y dispersa, y, en efecto, puede dificultar gravemente a la administración el ejercicio de su normal funcionamiento de su actividad administrativa. Por ello, considera este juzgador que debe exigirse al administrado que

circunscriba la información a unos años concretos más cercanos en el tiempo y de forma más precisa.

Por tanto, la pretensión debe ser estimada, dejando sin efecto la resolución recurrida en este aspecto, sin perjuicio de que, en cualquier caso, la administración demandada debe responder expresamente al administrado, explicándole los motivos que le impiden ofrecer la información solicitada".

De este modo nos hemos pronunciado en las Resoluciones 752/2023 y 144/2024.

Consideramos pues la entidad debe retrotraer el procedimiento al momento en el que debió solicitar la concreción de la petición. Para ello, la entidad podrá facilitar un listado de las resoluciones de la alcaldía inscritas en el Libro, que no incluya datos personales ni ninguna otra referencia que pueda permitir la identificación de personas, como por ejemplo el número de resolución, la fecha y el asunto. Siempre que este listado pueda ser extraído del sistema informático con un tratamiento informatizado de uso corriente.

Si no pudiera extraerse este listado -y la entidad así lo justificara- se requerirá la subsanación sin necesidad de aportar este listado.

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

"*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o

varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto solicitud de:

"*acceder al Libro de control de las Resoluciones de Alcaldía* [anualidades 2022 y parte del 2023]"

La entidad deberá retrotraer el procedimiento en los términos indicados en el apartado segundo y tercero del Fundamento Jurídico Quinto, apartado cuarto.

Todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídico Sexto y Séptimo.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo

dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente.